



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **241/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 18 de septiembre de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excm. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), mediante oficio registrado el día 28 de febrero de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el retraso en la tramitación de la prestación de asistencia a la dependencia (expte. **64/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 22 de diciembre de 2015 x presenta una solicitud de indemnización fundamentada en la responsabilidad patrimonial que incumbe a la Administración de acuerdo con lo que se establece en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), entonces vigente.

En la reclamación expone que el día 19 de mayo de 2011 presentó una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y de derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y de Atención a la Dependencia de la Región de Murcia y que con fecha 30 de junio de 2014, cuando habían transcurrido 3 años, se le reconoció el derecho a percibir las prestaciones de dicho sistema, con efectos desde el 20 de noviembre de 2011 a 14 de julio de 2012 y desde el 1 de julio de 2014 en adelante.

No obstante, señala que no se le reconocieron determinadas prestaciones y que si la Administración hubiese resuelto el procedimiento en el plazo de 6 meses establecidos en la Ley, hubiese podido percibir las mensualidades comprendidas entre el 15 de julio de 2012 y el 1 de julio de 2014, es decir, un total de 23 meses. Por ello, entiende que injusta e ilegalmente no se le reconoció el derecho a percibir prestaciones.

Acerca de la valoración del daño, expone que la cantidad que dejó de percibir asciende a siete mil ciento nueve euros y tres céntimos (7.109,3 euros), aunque no justifica cómo ha realizado ese cálculo, más los intereses legales que procedan.

SEGUNDO.- Obra en el expediente un informe realizado el día 8 de marzo de 2016 por un Asesor Jurídico de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión, con el visto de una Técnico Consultora, en

el que se exponen las siguientes consideraciones:

"Primera.- El escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial se centra en exigir el resarcimiento de los daños ocasionados al dependiente como consecuencia del retraso en la resolución del expediente de reconocimiento del derecho a percibir las prestaciones del Sistema de la Dependencia, que debiendo ser resuelta en el plazo de 6 meses desde la presentación de la correspondiente solicitud, efectuado el 19 de mayo de 2011, conforme a la normativa que resulta de aplicación, manifiesta en su escrito que ha tardado más de tres años en resolverse.

Segunda.- Debemos indicar que con fecha 30 de junio de 2014 se emitió resolución por la que se aprobaba el Programa Individual de Atención y se reconocía el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en concreto la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, notificada el 21 de octubre de 2014, con los efectos retroactivos legalmente aplicables, desde el día siguiente a cumplirse seis meses desde la solicitud que causa el derecho, por virtud de lo establecido en el Real Decreto-Ley 8/2010. Dicha resolución fue recurrida en alzada, con fecha 8 de noviembre de 2014, y no ha sido resuelto el recurso.

Tercera.- No fue incluido en la citada resolución el período de atrasos de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales que va desde el 15 de julio de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2014, y no lo fue porque no podía serlo, por aplicación rigurosa de la norma, pues así lo ordenaba la Disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad por el que se derogan los efectos retroactivos de la prestación económica de cuidados en el entorno. A tal efecto, señala el apartado primero de la Disposición adicional séptima que:

"Desde la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, dejarán de producir efectos retroactivos para aquellas personas que a dicha fecha no hayan comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas reconocidas a su favor, quienes conservarán, en todo caso, el derecho a percibir las cuantías que, en concepto de efectos retroactivos, hayan sido ya devengadas hasta dicho momento".

Cuarta.- Pese a ello, valora la reclamante la concurrencia de los requisitos necesarios para la apreciación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Regional por la demora en la tramitación del expediente, ya que de haberse resuelto en plazo, esto es dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la correspondiente solicitud, la persona dependiente hubiera podido disfrutar del derecho a la prestación económica de cuidados en el entorno del Sistema de la Dependencia, de modo que le hubiera permitido una atención adecuada a su situación desde el vencimiento del citado plazo. En su valoración fija, en la cantidad de 7.109,3 euros (sin que se precise el método de cálculo de la misma) más intereses, el daño producido.

Tercera (sic).- Para el caso de que prospere la acción ejercitada debe tenerse en cuenta:

1.- En primer término, la normativa de copago vigente de conformidad con la renta y patrimonio declarados por el interesado y aplicable dada su capacidad económica según su grado reconocido, como establece la resolución

que le reconoció el derecho, y que en este caso debe minorar la indemnización a que pudiera tener derecho caso de estimarse su pretensión, pues la resolución que determina que le es aplicable la deducción por copago, en las cuantías que se señala en el cuadro siguiente.

2.- En cuanto al período que podría resultar indemnizable por daños y perjuicios, y el importe de éstos, nuestros cálculos serían los de la siguiente tabla:"

Fechas	Mensualidad	Total
15-07-2012 a 31-07-2012	309,10	164,85
01-08-2012 a 31-12-2012	262,74	1.313,70
01-01-2013 a 10-07-2013	262,74	1.664,02
11-07-2013 a 31-12-2013	202,49	1.147,44
01-01-2014 a 30-06-2014	189,87	1.139,22
TOTAL:		5.429,23

También se añade que "Esta cantidad constituiría, en el caso de ser estimada la reclamación de responsabilidad patrimonial, el principal de la indemnización de los daños ocasionados..."

TERCERO.- Por delegación de la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades, el Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social dicta una Resolución el 26 de abril de 2016 por la que admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial y designa instructora del procedimiento, que es debidamente notificada a la reclamante aunque no se le proporciona toda la información a la que se hace mención en el artículo 42.4 LPAC.

CUARTO.- Con fecha 14 de septiembre de 2016 se confiere a la interesada el oportuno trámite de audiencia a los efectos de que pueda examinar el expediente administrativo, formular alegaciones y presentar cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes. También se le solicita que presente una copia compulsada del Documento Nacional de Identidad y certificado bancario en el que se acredite la cuenta en la que se debiera realizar el ingreso correspondiente.

La interesada presenta el 28 de septiembre de 2016 un escrito en el que no formula ninguna alegación pero con el que adjunta la documentación solicitada por la instructora del procedimiento.

QUINTO.- El día 13 de enero de 2017 se formula propuesta de resolución estimatoria, en parte, de la reclamación formulada por considerar que concurren los elementos de la responsabilidad extracontractual de la Administración y se reconoce el derecho de la peticionaria a percibir la suma de 5.429,23 euros.

SEXTO.- El 31 de enero de 2017 se remite el expediente de responsabilidad patrimonial a la Intervención General de la Comunidad Autónoma, que el 15 de febrero siguiente fiscaliza de conformidad la propuesta estimatoria remitida por considerar que ha quedado acreditada en el procedimiento la concurrencia de todos los requisitos que la LPAC exige para que se pueda declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de

documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el 28 de febrero de 2017.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable, legitimación, plazo de ejercicio de la acción resarcitoria y procedimiento seguido.

I. Por lo que se refiere al régimen jurídico que resulta de aplicación a este procedimiento, conviene recordar que la LPAC ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC 2015) y que este nuevo Cuerpo legal y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sin embargo, la Disposición transitoria tercera, apartado a), de la LPAC 2015 dispone que no resulta de aplicación a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, que se produjo el 2 de octubre de 2016, sino que se regirán por la normativa anterior. De conformidad con ello, el régimen legal que resulta aplicable en este caso es el que se contenía en la LPAC.

II. Por lo que se refiere a la legitimación activa, la reclamante, en su condición de beneficiaria de los servicios y prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, está legitimada para solicitar una indemnización por el daño patrimonial que alega.

La Administración regional está legitimada pasivamente por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse el daño a los servicios públicos de atención a la dependencia de su competencia.

III. Por otro lado, resulta necesario determinar si la acción de resarcimiento se interpuso dentro del plazo anual que establece el artículo 142.5 LPAC cuando dispone que, en todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año

de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

A tal efecto, conviene recordar que la Resolución de 30 de junio de 2014 por la que se aprobó el Programa Individual de Atención de la interesada y se le reconoció el derecho a acceder a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se le notificó el 21 de octubre siguiente (folio 88). Se debe añadir que en ese acto administrativo se concretaban asimismo las cantidades que correspondía reconocerle a la peticionaria, con efecto retroactivo, por los períodos devengados hasta entonces.

En consecuencia, puede considerarse que a partir de ese momento (*dies a quo*) comenzó a transcurrir el plazo de un año para interponer la acción de resarcimiento correspondiente en virtud del principio de la *actio nata*, ya que hasta entonces la interesada no estaba en condiciones de poder determinar el alcance de la lesión que se le había provocado. Si ello se entiende de ese modo, resulta evidente que la presentación de la solicitud de indemnización el 22 de diciembre de 2015 fue extemporánea, al haber transcurrido entonces el período de tiempo al que se ha hecho alusión, que habría expirado el 21 de octubre de 2015. Por ese motivo procedería la desestimación de la solicitud de indemnización formulada.

Sin embargo, resulta necesario destacar que la peticionaria interpuso contra dicha resolución recurso de alzada el 6 de noviembre de 2014 (folio 97) que no ha sido resuelto de manera expresa. Según manifiesta en el escrito de reclamación (folio 98 vuelto), puede considerarse desestimado dicho recurso por silencio administrativo negativo el 6 de enero de 2015, y entenderse que desde entonces comenzó a contarse el plazo de un año para poder interponer la reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración.

Este Órgano consultivo, sin embargo, no puede estar de acuerdo con esa interpretación por dos motivos distintos. En virtud del primero, de carácter puramente formal, porque -de seguirse esa interpretación- sería después de transcurridos tres meses, y no de dos como se manifiesta en la reclamación, cuando podría considerar desestimado el recurso de alzada presentado, pues el artículo 115.2 LPAC establece que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución de un recurso de alzada será de tres meses, y que transcurrido ese plazo sin que recaiga resolución se podrá entender desestimado el recurso. Eso determinaría, por lo tanto, que se pudiera considerar desestimada la alzada desde el día 6 de febrero de 2015 y no desde el 6 de enero de ese año, como se dice en la solicitud de indemnización.

Pero, en segundo lugar, porque la reclamante erróneamente entiende que la Administración desestimó por silencio una petición y que confirmó de ese modo que se le habían causado daños que provocaban la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Debe insistirse en que esta alegación no deja de causar una enorme extrañeza porque no parece ajustarse a la realidad de lo sucedido y porque la interesada vincula los efectos de la desestimación presunta de la alzada, que es una cosa, con la presentación de una reclamación de responsabilidad patrimonial, que es otra distinta.

Lo cierto es que la interesada interpuso un recurso de alzada -y no ninguna petición- contra una resolución administrativa que le había reconocido el derecho a percibir las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y en la que, además, se concretaban las cantidades que correspondía reconocerle, con efecto retroactivo, por los períodos devengados hasta entonces, con arreglo a la legislación aplicable. Cualquier recurso que se hubiera interpuesto contra ese

acto, por aplicación estricta de la normativa que resultaba de aplicación, hubiera estado abocado al fracaso. Y se debe reiterar que ello no guarda ninguna relación con los motivos que pudieran generar la responsabilidad patrimonial administrativa.

En ese sentido, hay que destacar que la solicitud de indemnización presentada se presentó por el daño que le provocó a la peticionaria el retraso en el que se incurrió en dicho reconocimiento, pues ello motivó que se le aplicara un régimen jurídico distinto que le impedía que pudiera percibir ciertos atrasos, como más adelante se explicará. El título de imputación de la reclamación se localizaba, por tanto, en el funcionamiento anómalo de la Administración (por el retraso injustificado en la tramitación del procedimiento de reconocimiento de las prestaciones) y no se refería en modo alguno, por tanto, al contenido de la resolución que puso fin a dicho procedimiento.

Una vez que ello ha quedado aclarado se debe analizar si la presentación de dicho recurso de alzada pudo constituir un medio idóneo para interrumpir el plazo de prescripción y en ese sentido este Consejo Jurídico entiende que su interposición no resultó una actuación absolutamente irrazonable y que no puede considerarse una acción manifiestamente inadecuada a tal efecto.

Por el contrario -y aún de forma equivocada, como se ha dicho-, la presentación del recurso guardaba una relación razonable con el objeto de la reclamación, expresaba una voluntad firme y decidida de solicitar una indemnización a la Administración y evidenciaba que la interesada no se había aquietado en ningún momento y que no había dejado inactivo su derecho a obtener una reparación pecuniaria por el perjuicio que se le había producido.

Ante esa voluntad evidente de reclamar, no cabe sino atribuir eficacia interruptora a la presentación de la alzada y entender que el plazo de prescripción de la acción de resarcimiento (*dies a quo*) comenzó a transcurrir a partir del 6 de febrero de 2015, día en el que se pudo entender desestimado por silencio administrativo negativo, de modo que la presentación de la reclamación el 22 de diciembre de ese mismo año se debe considerar temporánea.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien se advierte que cuando se notificó a la reclamante la resolución del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social, de 26 de abril de 2015, por la que se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial (Antecedente tercero de este Dictamen), no se le ofreció toda la información a la que se hace mención en el artículo 42.4 LPAC.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC, que configura una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, en su Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otro lado, cabe también indicar que en el sistema de responsabilidad patrimonial vigente en nuestro Ordenamiento Jurídico rige el principio de alcance general, el virtud del cual se comprenden todo tipo de actuaciones extracontractuales de las Administraciones Públicas, ya sean actuaciones normativas o materiales o, incluso, aunque se trate de una inactividad de la Administración, ya sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la misma. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que el funcionamiento anormal de los servicios públicos puede partir, no solamente de actos positivos que en su ejecución generan la existencia de un daño a terceros, sino también y a la inversa, por el incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia, por mucho que los mismos no sean dolosos y siempre que pueda decirse que la Administración tenía el concreto deber de obrar o comportarse de un modo determinado (por todas, la Sentencia del ese Alto Tribunal, Sala Tercera, de 27 de marzo de 1998).

CUARTA.- Sobre el fondo del asunto.

I. Como se deduce del examen del expediente administrativo remitido a este Consejo Jurídico, la reclamante presentó el 19 de mayo de 2011 una solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia de la Región de Murcia (folio 1 del expediente administrativo). El 7 de octubre siguiente se reconoció que la interesada se encontraba en situación de dependencia grado II, nivel 2, al haber obtenido 71 puntos, de conformidad con lo establecido en el baremo de valoración de dependencia legalmente establecido (folio 43).

Después de que la interesada presentara nueva documentación el 31 de octubre de 2011 (folio 48), el 30 de junio

de 2014 se dictó resolución de aprobación del PIA (folios 84 y 85) por la que se reconoció el derecho de la interesada a percibir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales.

En esa misma resolución se determinó, para cada período, la capacidad económica personal de la reclamante a efectos de fijar su participación en las prestaciones del sistema de la dependencia. Asimismo, se concretó la participación económica de la interesada que debía deducirse del importe correspondiente a su grado de dependencia.

De igual modo, se especificó que, de acuerdo con los antecedentes que obraban en ese centro directivo, las cantidades que procedía reconocer en los períodos devengados, una vez aplicadas las deducciones correspondientes, eran las siguientes:

Período	Copago	Importe	Total
20-11-2011 a 31-12-2011	28,15	309,10	422,44
01-01-2012 a 29-06-2012	28,15	309,10	1.844,30
30-06-2012 a 14-07-2012	28,15	309,10	154,55

De acuerdo con ello, se establecía que la cantidad a la que ascendía la cuantía económica reconocida como consecuencia de los efectos retroactivos de la prestación era de 2.421,29 euros.

Como ya se ha apuntado con anterioridad, el retraso que se produjo entre la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia (19 de mayo de 2011) y la aprobación del PIA por el que se le reconoció el derecho a una prestación económica (30 de junio de 2014) motivó que le resultara de aplicación a la interesada la Disposición adicional séptima del citado Real Decreto-Ley 20/2012 que supuso que, desde la fecha de su entrada en vigor, el 15 de julio de ese año, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales dejaran de producir efectos retroactivos para aquellas personas que hasta ese momento no hubieran comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas reconocidas a su favor.

Según entiende la reclamante, el retraso en el que se incurrió, de más de tres años, ocasionó que se le aplicara dicha Disposición adicional séptima y que se le denegara el derecho a las prestaciones económicas comprendidas entre el 15 de julio de 2012 y el 1 de julio de 2014, aunque debiera decir el 30 de junio de ese año 2014.

En este sentido, se debe recordar que en el apartado 2 de la Disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en la redacción vigente desde 1 de junio de 2010, se disponía que el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia, era de seis meses, independientemente de que la Administración competente hubiese establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones.

Conviene también apuntar que en el Decreto nº 74/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece el régimen de infracciones y sanciones, se contenían dos previsiones específicas acerca de la duración de esos dos procedimientos.

Así, en el artículo 12.2 se disponía que *"El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia será de seis meses, que se computará desde la fecha de la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación, demorándose la efectividad del derecho al acceso a los servicios y prestaciones económicas del SAAD determinados en dicha resolución hasta la fecha de aprobación del PIA"*.

Por su parte, en el artículo 15.10 se establecía que *"El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD será de seis meses, que se computará desde la fecha de la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación"*.

En este mismo sentido, hay que señalar que la Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia, aclaró en su Disposición transitoria segunda que *"Se entenderá que el plazo máximo para resolver y notificar la solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es de 6 meses desde la presentación de dicha solicitud"*.

II. Ahora bien, tal y como ya ha manifestado este Órgano consultivo en supuestos análogos al presente, la constatación de las anteriores circunstancias no permite sin más afirmar la concurrencia del necesario nexo de causalidad entre la actuación administrativa y el daño alegado. En efecto, no todo incumplimiento de plazos fijados legal o reglamentariamente determina el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial.

Como señalamos en nuestro Dictamen núm. 195/2015, que también versaba sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por retraso en la aprobación del PIA, el artículo 103.1 de la Constitución Española exige a las Administraciones Públicas que actúen de acuerdo con el principio de eficacia, por lo que los plazos para tramitar y resolver los procedimientos deben reducirse al mínimo; principio que reitera el artículo 3.2 LPAC al señalar que la Administración ha de regirse en sus actuaciones por los criterios de eficacia y servicio a los ciudadanos.

Desde otra perspectiva, la falta de cumplimiento de los plazos para resolver los procedimientos administrativos conlleva la inobservancia de la normativa aplicable al respecto. Así, con carácter general, se vulnera lo dispuesto en el artículo 42.2 LPAC, que determina que el plazo máximo en el que debe notificarse por la Administración la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. A su vez, el artículo 47 del mismo texto legal establece que la observancia de los plazos es obligatoria y su artículo 41, igualmente, obliga a la adopción de las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de los procedimientos.

En este orden de cosas conviene traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Estado en lo que se refiere a la trascendencia, a efectos del instituto de la responsabilidad patrimonial, de la falta de observancia de los plazos por parte de la Administración. Así, el Alto Órgano consultivo manifiesta en su Dictamen núm. 449/2012 que *"Como ha señalado este Consejo de Estado en anteriores dictámenes (entre ellos, el 928/2002, de 16 de mayo; el 1.579/2007, de 6 de septiembre; el 1.592/2008, de 6 de noviembre; el 1.389/2009, de 10 de septiembre; o el 259/2010, de 25 de marzo), para que sean imputables a la Administración los daños producidos en la tramitación de un procedimiento, es preciso que éste exceda de un periodo de tiempo razonable, en atención a*

crterios como la complejidad del asunto, la duración normal de procedimientos similares, la actuación del órgano instructor, etc. Sólo cuando, tras la evaluación de dichas circunstancias, se deduzca que la dilación del procedimiento puede calificarse como irregular o anormal, habrá lugar a concluir que los daños derivados de la misma son imputables a la Administración".

Se trata, pues, de dilucidar si el retraso que se produjo en la aprobación del PIA de la interesada constituye un supuesto de tramitación procedimental prolongada, defectuosa y morosa, capaz de generar un derecho a indemnización en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que provocó la aplicación a la interesada del Real Decreto-Ley 20/2012, que como ya se han mencionado supuso que no se pudieran tener en consideración, con efecto retroactivo, las prestaciones económicas que ya se hubieran devengado hasta entonces. A este respecto considera el Consejo Jurídico adecuado transcribir lo que, en un supuesto similar al que nos ocupa, afirma el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en su Sentencia 53/2014, de 13 de febrero:

"Es cierto que los efectos del incumplimiento de plazos son, en principio, prácticamente irrelevantes según nuestro Ordenamiento Jurídico, pues dicho incumplimiento es irregularidad no invalidante (art. 63.3 de la L. 30/92). De otro lado, el Ordenamiento prevé, así mismo, mecanismos "paliativos" atribuyendo en ocasiones efectos positivos a la falta de resolución temporánea (que abren la vía de la ejecución del acto presunto) o negativos (facultando para acceder a la vía jurisdiccional).

Pero en los casos -cual el que aquí analizamos-, en que la resolución en plazo o al menos, dentro de unos márgenes de demora razonable, deviene esencial por la naturaleza de la situación de base (hechos determinantes), la demora constituye un funcionamiento anormal de la Administración, que da derecho al resarcimiento de daños y perjuicios, en los términos también previstos por el Ordenamiento.

No en vano la normativa sobre dependencia y promoción de la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia destaca como objetivos fundamentales los de promoción de la autonomía personal de las personas cuyas deficiencias y/o padecimientos físicos y/o psicológicos -de envergadura, a lo que se une muchas veces la elevada edad del interesado- les hacen acreedoras de "ayuda" institucional, en orden al desarrollo de una vida digna, de ahí que el "tiempo" que la Administración ha de emplear para determinar las medidas necesarias en orden a atender las necesidades de dichas personas, con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, ha de ser el indispensable y necesario (...)".

Esta noción de esencialidad de los plazos en materia de reconocimiento de las prestaciones del sistema de dependencia es la que también maneja la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, núm. 6/2014, de 13 enero, cuando afirma que *"no podemos olvidar que los interesados en obtener la declaración de dependencia y en conseguir el reconocimiento de una ayuda pública para sostener la necesaria asistencia de un tercero, familiar o extraño, se trata de aquejados de dolencias físicas y/o psíquicas que les provocan el ineludible auxilio de otros individuos para realizar sus labores cotidianas. En muchos supuestos nos encontramos con ancianos de elevada edad, o con enfermos terminales o con pronóstico de curación rayano en la imposibilidad. Por ello, la rapidez en obtener una respuesta por parte de los organismos públicos resulta trascendental para la virtualidad práctica de este sistema de protección recogido en la Ley, ya que una decisión estimatoria tardía puede constituir mero "papel mojado". Los plazos recogidos en la normativa sobre dependencia son esenciales, en atención a que las situaciones personales que contempla son normalmente urgentes y de ineludible ayuda".*

O lo que, en otro caso también de retraso en la aprobación del PIA, destaca el Tribunal Superior de Justicia de

Galicia en Sentencia 506/2013, de 5 de junio, en el sentido de que la tramitación diligente y temporánea del procedimiento *"era esencial para dar realidad práctica al derecho subjetivo de promoción a la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, haciendo posible el acceso de tal colectivo al sistema de ayudas públicas, como uno de los principales retos de la política social que, en el caso de autos se vio frustrado a causa de un funcionamiento anormal de la Administración autonómica"*.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, núm. 671/2015, de 14 julio, analiza un supuesto en el que se discute acerca de la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por no llegar a dictar el acto aprobatorio del PIA al haber fallecido la persona que ya tenía reconocida la condición de dependiente, tras haber sobrepasado ampliamente los plazos establecidos al efecto en la normativa reguladora de tal actuación. La Sala declara la responsabilidad de la Administración con base en el siguiente razonamiento: *"... la falta de aprobación de un Programa Individual de Atención (acuerdo administrativo al que se dota de punto inicial para la consolidación del derecho de que se trata), puede venir vinculada a un deficiente funcionamiento de un servicio público. Si la Administración titular de la competencia para aprobar ese Programa Individual de Atención actuó de modo incorrecto [infracción del plazo máximo de resolución del procedimiento], en contradicción con lo dispuesto por el ordenamiento legal aplicable, parece indudable que la persona en situación de dependencia no ha de quedar sin derecho alguno, a expensas de la voluntad omnímoda del órgano administrativo al que corresponde emitir el acuerdo de aprobación del PIA"*.

En el supuesto sometido a consulta, se constata que se superó con creces el plazo de seis meses establecido para resolver y notificar la solicitud de reconocimiento del derecho a percibir las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sin que se haya justificado en el procedimiento ninguna causa o razón que hubiera podido impedir su observancia. De ello se deduce que se ha producido un retraso en la tramitación del procedimiento de tal relevancia que cobra el carácter de antijurídico, pues la interesada no estaba jurídicamente obligada a soportarlo. Asimismo, que se ha ocasionado un perjuicio real y efectivo y que existe una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento, en este caso anómalo, del servicio público y el daño alegado por la reclamante.

Al no haber actuado así la Administración, sin que hayan quedado acreditados en el expediente los motivos del retraso en la resolución del procedimiento, puede afirmarse que se incurrió en un funcionamiento anormal, incompatible con los estándares de razonabilidad que convierten al daño alegado por el reclamante en antijurídico, ya que tal como señala la Audiencia Nacional (Sentencias de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de marzo y de 14 de mayo de 1998, y de 12 de febrero de 1999), un relevante retraso, en absoluto justificado, en la resolución de los expedientes administrativos, vulnera los principios de eficacia y celeridad que han de presidir la actuación administrativa, causando perjuicios que han de ser reparados por la Administración. En el mismo sentido se pronuncian los Dictámenes de este Órgano consultivo núms. 95/2015 y 2/2017, entre otros.

QUINTA.- Sobre el *quantum* indemnizatorio.

Admitida la realidad y efectividad de la lesión y establecida su relación causal con el funcionamiento del servicio público regional, procede, como señala el artículo 12.2 RRP, analizar la valoración de los daños producidos y las cuantías y el modo de la indemnización.

Como se ha dicho previamente, la interesada cuantifica la indemnización que solicita en 7.109,3 euros, a pesar de que no explica la forma en la que ha realizado dicho cálculo.

No obstante, cabe advertir, como se hace en el informe emitido por la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social, que en la valoración de la responsabilidad patrimonial que reclama la interesada no tuvo en cuenta la normativa de copago vigente en cada momento, de conformidad con la renta y patrimonio declarados por ella, aplicable dada su capacidad económica según su grado reconocido.

En consecuencia, considera este Consejo Jurídico que procede reconocer a la interesada una indemnización de 5.429,23 euros, de acuerdo con lo que se detalla en el informe del citado órgano directivo (Antecedente segundo de este Dictamen), puesto que esa cantidad tampoco ha sido cuestionada por la peticionaria con ocasión del trámite de audiencia.

Por último, conviene recordar que dicha cuantía deberá actualizarse según lo previsto en el artículo 141.3 LPAC.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria, en parte, de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, al considerar que concurren en ella todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, singularmente, el nexo causal que debe existir entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, que ha de reputarse antijurídico.

SEGUNDA.- La cuantía de la indemnización debería ajustarse a lo que se indica en la Consideración quinta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.